

事前評価報告書

事業名: 避難所運営の人材育成と支援調整のための全国ネットワークを形成する

実行団体: 一般社団法人 ビースポート災害支援センター (PBV)

報告者: 一般社団法人 ビースポート災害支援センター (PBV)

資金分配団体: 特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム

実施時期: 2021年6月～2024年3月

対象地域: 全国

直接的対象グループ:

間接的対象グループ:

概要

事業概要

避難生活の環境を改善していくための知識や経験のある人材、支援の調整を行う人材が不足しているため、中長期的な避難所の運営体制が整っていない。こうした状況を改善し、被災者が尊厳をもった健康的な避難生活を送ることができる体制を構築するため、以下の活動を行う。

(1) 避難所における被災者・運営者の課題整理と分析
避難所で繰り返し発生している課題やそれに対する支援内容、また事前の避難所運営計画における課題やニーズについて、全体像の把握と整理を行う。住民・自治体職員・地元運営者、NPO等へヒアリングし、抽出された課題の原因分析を行い、各関係機関や団体等へ共有する。

(2) 人材育成ツールの開発とモデル地区での研修実施
被災者対応の質を担保した避難所運営ができる人材育成に適したツール（対面研修、オンライン研修、映像、書籍・冊子、ポスター、ワークショップ教材等）の検討と作成を行う。対象地域において、避難所運営に関わる民間団体に対しプレ研修を実施する。

(3) 災害支援ネットワークの形成
連携する複数のアクターと共に、避難所運営支援の調整を行うコーディネーターを増やすと同時に、中間支援組織を中心とした都道府県域のネットワーク形成に取り組み、支援の調整機能と相互応援の体制を構築する。

中長期アウトカム

避難所運営に必要な知識、ノウハウ、スキルをもった民間団体や人材が育成されることで、支援準備の体制が整い、全国の被災地域において、迅速かつ包括的、継続的な支援を行うことができる。よって、被災者が尊厳をもった健康的な避難生活を送ることができる。また、支援の調整をコーディネートする人材の養成と調整機能の仕組みが構築されることにより、ニーズに合わせて被災者に必要な支援が行き届く状態になるなど、支援の調整機能と相互応援体制の仕組みの足掛かりとなる。

短期アウトカム

避難生活や避難所運営において、避難者と運営者の課題が整理され、その原因分析が共有されている。

避難所運営において、運営内容を把握し、支援の質が担保された知識・ノウハウ・スキルを身につけた人材が育成されている。

支援調整に必要な知識、視点が養われたコーディネーターが育成されている。

モデル地域（岡山県など）を中心に、都道府県域の中間支援組織や災害支援組織において、災害支援ネットワークの形成が進んでいる。

事業の背景

(1) 社会課題

災害の激甚化により避難所の開設期間が中長期化しているが、避難所の環境改善や避難者対応ができる運営者の育成が十分に行われていない。そのため、包括かつ継続的な対応が不可能であり、劣悪な避難生活によって体調の悪化や命を落とすなど災害関連死が大きな課題となっている。さらに、避難所支援の調整を行うコーディネーターも不足し、仕組みも整っていないため、被災者が本来受けられるはずの支援が十分にいき届かないことが生じている。

(2) 課題に対する行政等による既存の取組み状況

内閣府（防災担当）では、避難所の生活環境を整備する参考として「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を策定し、市区町村に対し、マニュアルの作成、訓練等を通じて、必要な知識等の普及に努めることを促している。しかし、39.3%の市区町村が未完成の状態である。合わせて避難所の開設訓練の実施状況も60.6%に留まっており、「避難所運営ガイドライン」を発行してはいるものの、避難生活の質の向上のための具体的な対応策には及んでいない。

評価実施体制

内部/外部	評価担当分野	役職等
内部	事前評価の実施、報告書の作成	現地コーディネーター（本事業責任者）
	事前評価の実施	理事/臨床心理士
外部		

評価実施概要

評価実施概要

本事業を申請するにあたり、あらかじめ被災経験のある地域（熊本県益城町、岡山県倉敷市、熊本県球磨村）と、被災、支援経験のない地域（埼玉県草加市、栃木県）の自治体等職員に対して避難所運営に関する認識や課題感についてヒアリング調査を行った。

2019/6/18 埼玉県草加市危機管理課より、被災地外からの意見をヒアリング

2019/7/30 栃木県社会福祉協議会より、被災地外からの意見をヒアリング

2019/10/16 熊本県益城町の過去に避難所運営にあたった自治体職員に対してヒアリングを実施

2019/12/17 岡山県倉敷市、倉敷市社会福祉協議会にて、避難所運営についてヒアリング。避難行動、避難所運営、避難生活に関する研修のニーズや需要感を確認

2020/3/21-23 熊本県益城町の被災住民に当時の避難生活についてヒアリングを実施

2020/3/30-31 岡山県倉敷市の被災住民に当時の避難生活についてヒアリングを実施

2021/5/26 熊本県球磨村の避難所運営にあたった自治体職員に対してヒアリングを実施

自己評価の総括

各自治体や組織、被災者へのヒアリング等の調査結果から、避難所運営の人材育成においての課題と必要素材として大きく二つの大事なポイントが見えてきた。一つは、現在既存にある避難所研修は避難行動や避難所の種類、避難所設置における図上または実施訓練等が主流で、避難所の「運営」における具体的な方法やノウハウを伝える研修がほとんどない。さらに避難所運営や避難生活を支えるためには、運営に関わる事例提供や、イメージ共有を図り実際に運営にあたったときに、選択できるアイデアや先をイメージできることが重要だということが分かった。二つ目は、避難所に関わる人々の立場や役割、それぞれの様相や心模様が災害のフェーズによって移り変わっていく様子や、避難所で起こり得る課題が浮き彫りになるような、「生活」や「暮らし」の場面としての避難所が理解できる研修素材が必要であることが分かった。

今後も自治体や避難者に限らず、運営支援に入った県外支援者などにもヒアリング等を重ねながら避難所や在宅避難者への支援時に発生する課題の整理と研修内容を精査すると共に、避難生活や避難者が抱える課題や精神的状況のイメージを持ちながら運営について学ぶことのできるような研修ツールを検討していく。

評価結果の要約

評価要素	評価項目	考察（妥当性）	考察（まとめ）
課題の分析	①特定された課題の妥当性	概ね高い	<p>【評価小項目】中長期化する避難所の根本問題となる要因を把握できたか</p> <p>【調査から分かったこと】</p> <p>各自治体職員からのヒアリングを行い、以下のような課題を各自治体が抱えていることが分かった。</p> <p>まず、東日本大震災の発生以降、避難所で高齢者や女性、障がい者等の要配慮者が経験した厳しい生活環境を改善させようと、国や各自治体は避難所の運営マニュアルを修正してきた。しかし、運営マニュアルは多くの資料をしっかりと内容を読み込む必要があり、行政職員や住民にとって理解・運用までに至るにはハードルが高いため、浸透率が低い。特に、避難所のように配慮すべき人やテーマが複数多岐に渡り、留意点も複雑な内容について、テキストや画像のみで記載したマニュアルを正確に理解するには限界がある。</p> <p>また、自治体職員の場合、災害が発生した際は、危機管理課等の平時から対応に当たっている部署に限らず、全ての部署で対応を迫られるにも関わらず、個々の職員としては災害対応や避難所運営について学ぶ機会が少ないのも現状の課題としてある。さらに、行政から地域住民に対しての避難所の認知度向上や、住民主体の避難所運営計画を作成してもらうための促進方法がわからないことなど、課題は山積している。</p> <p>【小項目に対しての考察】</p> <p>中長期化する避難所では、生活環境の改善や運営方法、住民対応など、細かい物から大きなものまでさまざまな課題が発生している。これらの課題の根本には避難所運営者の知識、スキルの不足が大きく関わっている。さらに、その奥には、避難所を開設し管理を行う自治体職員が災害対応や避難所運営について学ぶ機会がないことや、学ぶ際の参考となる避難所運営マニュアル等のツールが実情に合っていないことが考えられる。</p> <p>事業を実施する際には、さらにヒアリングや議論を重ねていくことで学ば側にとって使いやすく、正しい理解をしっかりと深めることのできるツールを開発していきたい。</p>
	②特定された事業対象の妥当性	概ね高い	<p>【評価小項目】事業の対象者の選定は適切かどうか</p> <p>【調査から分かったこと】</p> <p>西日本豪雨災害にて、避難所運営を担った倉敷市の職員4名(危機管理課1名を含む)に実施したヒアリングによって、住民や行政職員にとって避難所は「一時的に避難する場」であるという認識は共有されているということが分かった。しかし、その後避難所が長期化していくことや、避難者にとっての「生活の場」になっていくという認識が希薄だったことが分かってきた。そのため、中長期的な避難所運営に必要な知識やスキルの習得が不足しているという課題がある。一方で、自治体職員は2～3年単位で配属部署が変わる性質上、災害対応の経験や知見の継承が困難な場合が多くある。</p> <p>さらに、住民にも同様の課題があり、自身が避難生活を送るための準備や、自主運営の必要性に対する理解が不足している。</p> <p>【小項目に対しての考察】</p> <p>以上の調査から、人材育成の対象としては、自治体職員においては災害対応を主とする部署に限らず、すべての部署で定期的実施する必要があると考える。さらに、担当が変わってしまう自治体職員だけでなく、地域住民や地元支援者も人材育成の対象とすることで、避難所運営に主体的に関わるることのできる人材をより安定的、長期的に確保することができると考えられる。</p> <p>また、研修の内容としては、避難所が中長期化することで「生活の場」としての機能を求められること、そして①特定された課題の妥当性でも示した通り、生活の場としての避難所環境や運営をイメージできる研修が必要である。</p>
事業設計の分析	③事業設計の妥当性	概ね高い	<p>【評価小項目】事業設計に多様な関係者の意見が反映されているか</p> <p>熊本県益城町、岡山県倉敷市、熊本県球磨村など被害を受けた自治体職員へのヒアリングのほか、被災経験、支援経験のない栃木県社会福祉協議会の職員、埼玉県草加市危機管理課の職員にもヒアリングを実施した。岡山県倉敷市でのヒアリングでは、実際に被災し、避難所を運営したからこそその課題感や当時を振り返っての改善策やニーズを伺うことができた。一方で、どちらのヒアリングからも、「そもそも避難所の実態というものが見えにくい人が多くいるので、まずは避難所生活をイメージできる研修が必要である」との意見が出された。被災や支援経験の有無に限らず、支援者となる自治体・社会福祉協議会職員や住民など多様な立場の方から避難所運営における課題や人材育成におけるニーズを伺うことができた。</p>
	(④事業計画の妥当性)	概ね高い	<p>【評価小項目】事業の目標は明確に記述されているか</p> <p>これまで各地で支援を行ってきた経験や、事業計画前の各所へのヒアリング、連携団体・組織などの意見交換等から、中長期化する避難所で頻繁に発生する課題や困りごとと、現状の避難所運営体制や運営を担うことになる自治体職員、避難者となる住民が持つ避難所のイメージ等を把握してきた。事業計画では、これらの課題の解決に向けて、(1) 避難所における被災者・運営者の課題整理と分析、(2) 人材育成ツールの開発とモデル地区での研修実施、(3) 災害支援ネットワークの形成の3つを大きな活動として、中長期アウトカムである「避難所運営に必要な知識、ノウハウ、スキルをもった民間団体や人材が育成されることで、支援準備の体制が整い、全国の被災地域において、迅速かつ包括的、継続的な支援を行うことができる。よって、被災者が尊厳をもった健康的な避難生活を送ることができる。また、支援の調整をコーディネートする人材の養成と調整機能の仕組みが構築されることにより、ニーズに合わせて被災者に必要な支援が行き届く状態になるなど、支援の調整機能と相互応援体制の仕組みの足掛かりとなる。」を達成するための様々な取り組みを計画している。</p> <p>今後行っていく事業においてよりよい取り組みを行うため、人材育成の基礎となる1年目に実施予定である現状の課題の整理、各関係団体・組織へのヒアリングを丁寧実施していくことが重要である。また、2年目以降も必要に応じて各関係団体・組織や被災地域の自治体・社会福祉協議会職員、地元支援団体、被災者に対してヒアリングを行い、よりニーズに沿った内容の研修ツールを作っていくよう柔軟な対応を行っていく。</p>

事業計画の確認

重要性（評価の5原則）

本事業は、避難所運営に必要な知識、ノウハウ、スキルをもった民間団体や人材と支援の調整をコーディネートする人材の育成・養成とともに支援調整の仕組みを構築することで、被災者が尊厳を持った健康的な避難生活を送ることができる環境を構築する足掛かりとなることを目的としており、そのため、今後発生する災害における避難所の生活環境や避難者の生活再建状況における課題やよかった点を記録、整理し、本事業の実施前の状況と比較することが評価において特に重要であると関係者間（JVOAD、岡山NPOセンター等）で合意された。

今後の事業にむけて

事業実施における留意点

・発災時の事業進捗

当団体は災害支援を専門としている団体であり、発生した災害の被害状況によっては担当職員含め現地での支援活動を実施するため、とくに水害が多く発生する6月～11月にかけて事業の進捗が遅れてしまう可能性が高い。そのため、事業の実施スケジュールを12月～5月を中心に組み立て、年度単位での遅れが発生しないよう工夫して設計している。6～11月の間に発生する業務については、緊急支援が主担当ではない職員を事業担当者に入れることで対応できるように組んでいる。

・新型コロナウイルス感染症の拡大

緊急事態宣言の発令等、移動や対面での事業実施に制限がかかってしまった場合においても滞りなく事業を進めるため、オンラインや電話等のツールの活用も見据えながら事業を行っていく。

添付資料